

УДК 332.142:338.46

БЕЗЗУБКО Лариса Володимирівна,
д-р. наук з держ. упр., проф.,
проф. каф. економіки і менеджменту

БЕЗЗУБКО Борис Ігорович,
асистент каф. економіки і менеджменту
Донбаської національної академії будівництва і архітектури

РОЗРОБКА СТРАТЕГІЇ ВІДНОВЛЕННЯ ДОНБАСУ ЯК СКЛАДНИК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Аналізується досвід розробки планів відновлення та реінтеграції території Донбасу. Розглядаються проблеми створення стратегії відновлення зруйнованого потенціалу регіону. Пропонується загальна модель розробки стратегічних документів з відновлення Донбасу.

Ключові слова: гібридна війна, стратегія відновлення, стратегічні документи

Bezzubko L. V., Bezzubko B. I. Development of a strategy for Donbas restoration as a component of the state policy in Ukraine

The experience of developing plans for the restoration and reintegration of the territory of Donbas is analysed. The problems of creating a strategy for restoring the destroyed potential of the region are considered. A general model for the development of strategic documents for the restoration of Donbas is proposed.

Key words: hybrid war, recovery strategy, strategic documents.

Постановка проблеми. Військовий конфлікт на сході України залишається в центрі уваги світової та вітчизняної наукової громадськості. На думку науковців, зараз цей конфлікт є повноцінною гібридною війною. Гібридна війна поєднує в собі непоказову, приховану підтримку державою-агресором незаконних збройних

формувань з її безпосереднім, повноцінним та навіть з елементами хизування втручанням на всіх її етапах та у всіх формах (визначення експертів американського дослідницького Фонду «Потомак») [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що за останні роки з'явилися змістовні праці, у яких досліджуються соціально-економічні наслідки військового конфлікту, пропонуються шляхи виходу з кризи, можливі стратегії відновлення потенціалу регіону.

Серед найбільш змістовних праць слід виділити збірники наукових праць «Східноукраїнський конфлікт в контексті глобальних трансформацій» [7; 8]. Перший випуск містить статті, у яких розглядаються питання передумов виникнення, розвитку, особливостей та наслідків конфлікту. Цей збірник статей слід вважати першою спробою постановки проблеми як предмета наступних наукових досліджень. Другий випуск збірника зосереджено навколо теоретичного осмислення нових аспектів цього конфлікту, аналізу громадської думки та перспектив примирення.

У 2017 р. була опублікована монографія національного Інституту стратегічних досліджень НАН України «Світова гібридна війна: український фронт» [6]. У цій колективній монографії уперше у вітчизняній та світовій науці детально досліджено явище світової гібридної війни в перспективі російської агресії проти України. Науковці детально розглянули причини та передумови російської агресії проти України, її стратегічні цілі, а також особливості ведення гібридної війни в різних вимірах: воєнному, політичному, економічному, соціальному, гуманітарному, інформаційному.

За час гібридної війни почали створюватися певні державні механізми (нормативно-правовий, організаційний, економічний та соціальний) подолання негативних впливів війни, відновлення та інтеграції територій Донбасу. Зараз найактуальнішим є створення стратегії та розробка тактичних документів (програм, державних планів) відновлення та реінтеграції територій Донбасу на основі подальшого розвитку теорії державного управління під час гібридної війни.

Метою статті є розробка пропозицій щодо створення стратегічних та тактичних документів відновлення та інтеграції територій Донбасу, які постраждали внаслідок гібридної війни.

Виклад основного матеріалу. Розробці програм та планів щодо відновлення постраждалих від гібридної війни територій приділяється значна увага. На початку 2017 р. було затверджено план заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. У цьому плані виділено ряд напрямів, серед яких найбільш важливими є такі:

1. Економічні заходи:

1.1. Розвиток внутрішнього ринку, підвищення ефективності його функціонування та вдосконалення механізму державного регулювання.

1.2. Створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів.

1.3. Недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності.

2. Соціальні заходи:

2.1. Посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності.

2.2. Забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг.

2.4. Удосконалення системи надання адміністративних (управлінських) і соціальних послуг споживачам таких послуг.

2.5. Поліпшення соціального захисту дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї.

2.6. Реалізація державної мовної політики.

2.7. Створення належних умов для нарощення освітнього потенціалу України, забезпечення рівного доступу громадян до здобуття якісної освіти незалежно від місця проживання, майнового стану та фінансових можливостей.

2.8. Сприяння культурному розвитку громадян України, створення умов для реалізації творчого потенціалу людини та суспільства, забезпечення рівних можливостей для всіх громадян України у задоволенні культурно-духовних потреб.

2.9. Відновлення повноцінного діалогу між представниками різних соціальних та етнічних груп, культур та релігійних конфесій [5].

Слід надати такі зауваження стосовно цього плану заходів:

1. Більшість запланованих завдань плану мають переважно декларуючий характер, не містять конкретних форм представлення нормативно-правових документів, які потрібно розробити, термінів виконання заходів.

2. У плані відсутнє визначення джерел й обсягів фінансування, необхідних для його виконання, не зазначено очікуваних результатів, що унеможливило проведення моніторингу виконання плану.

3. У плані фактично відсутні напрями, пов'язані з відновленням економічного потенціалу територій, із розвитку галузей промисловості й будівництва, сільського господарства і под.

4. Як відповідальні виконавці Плану зазначено ряд міністерств України (МВС, Мін'юст), Донецька та Луганська облдержадміністрації та інші державні та місцеві органи влади. У документі передбачається, що відповідні органи будуть подавати щоквартально до 15 числа наступного місяця Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб інформацію про стан виконання плану заходів за формою, встановленою зазначеним Міністерством. З цього можна зробити висновок, що це міністерство виконує тільки роль координатора, контролера виконання плану. Але це міністерство створено з метою, що воно формуватиме та реалізовуватиме державну політику у сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Таке завдання передбачає проведення більш активних заходів, які повинні бути спрямовані на розробку стратегій, цільових програм та планів для подолання реінтеграції територій в українське середовище, відновлення соціально-економічної інфраструктури і под.

У структурі міністерства є управління з питань східних територій, яке включає в себе: відділи з питань відновлення та розвитку, відділ з питань підтримки громад та зв'язків з громадянами; також функціонує відділ з питань конфліктного та постконфліктного регулювання, сектор економічного аналізу. На наш погляд, співробітники цих відділів та сектору повинні здійснювати розробку

проектів нормативно-правових документів, концепцій, стратегій щодо відновлення, реінтеграції тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Необхідно встановити програму наукового співробітництва з науковцями переміщених наукових та вищих навчальних закладів, що буде сприяти підвищенню рівня наукового забезпечення майбутніх стратегій та програм відновлення територій. Зараз немає серед виконавців проекту жодного переміщеного наукового та вищого навчального закладу.

Слід зазначити, що певний позитивний досвід співпраці Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб і переміщених наукових закладів є. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб було державним замовником Програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України. Ще в серпні 2016 р. була затверджена Концепція Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, у розробці якої активну участь брали співробітники Інституту економіки промисловості НАН України. У цій концепції проаналізовано варіанти розв'язання проблеми відновлення та розбудова миру у східних регіонах України [3].

Перший варіант зумовлює необхідність продовження здійснення заходів відповідно до плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. [4].

Другий варіант полягає у розв'язанні проблеми програмно-цільовим методом, тобто шляхом розроблення та виконання програми, що передбачає здійснення комплексних заходів з відновлення та розбудови миру у східних регіонах України, створення системи інтегрованого управління програмними заходами та моніторингу їх виконання, удосконалення правового, організаційного, оперативного, технічного забезпечення виконання програми, вироблення механізму консолідації зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, громадських об'єднань та міжнародних організацій, що надають міжнародну технічну допомогу для

відновлення та розбудови миру в східних регіонах України. Оптимальний спосіб розв'язання проблеми базується на модернізації всіх аспектів життєдіяльності східних регіонів України на засадах сталого розвитку (за економічним, соціальним та екологічним вимірами).

Вирішити проблему передбачається шляхом виконання програмних заходів за трьома стратегічними компонентами:

- відновлення критичної інфраструктури та ключових соціальних послуг у таких сферах: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, об'єкти соціальної інфраструктури, енергетика, транспорт, водопостачання та водовідведення, екологія та охорона навколишнього природного середовища;

- економічне відновлення через: розвиток спроможності у сфері місцевого економічного планування, здійснення структурних змін та надання підтримки мікро-, малому і середньому бізнесу, розширення доступу до фінансових послуг, зокрема у сфері кредитування та мікрокредитування; забезпечення розвитку промисловості, будівництва, сільського господарства та інших сфер економічної діяльності на засадах інноваційного розвитку та переведення їх на сучасні технологічні платформи; створення нових, насамперед високотехнологічних, робочих місць та підвищення рівня зайнятості населення, зростання доходів та забезпечення розширеного відтворення людського потенціалу;

- зміцнення соціальної стійкості, розбудова миру та громадської безпеки через: вироблення механізму досягнення згуртованості, соціальної єдності та відбудови довіри; сприяння культурному діалогу та вихованню толерантності із залученням усіх верств населення; сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства та різних форм самоорганізованої діяльності громадян, спрямованої на розв'язання проблем; розвитку місцевого самоврядування в контексті децентралізації з метою створення самодостатніх територіальних громад, здатних до саморозвитку; проведення моніторингу ситуації в територіальних громадах щодо вразливості, ризиків та соціальних зв'язків; забезпечення психологічної та соціальної підтримки населення, яке постраждало від збройного конфлікту [3].

Процес розробки програми був складним і тривалим, оскільки в ньому брали участь і центральна та місцева влада, міжнародні та українські громадські організації. Зараз проект програми досі перебуває на стадії погодження.

Пропонується розробити стратегію відновлення та розбудови миру в східних регіонах України на період 2018 – 2021 рр., використовуючи програмно-цільовий метод, з урахуванням розробленої типології територій, які на собі відчували вплив військового конфлікту на сході України. Для розробки стратегії для кожного типу території потрібно проаналізувати її соціально-економічний та екологічний розвиток, виділити найбільш актуальні проблеми, сформулювати основні цілі та завдання.

Використання прийому типології територій під час розробки цієї стратегії дозволить розробити загальні підходи до вирішення актуальних проблем. Виділяючи типи територій, які зазнали впливу військового конфлікту, можна враховувати пропозиції вчених Інституту економіки промисловості НАН України, які виділили:

– неконтрольовані території Донбасу (окремі райони Донецької та Луганської областей, які тимчасово фактично вийшли із зони політичного, правового, економічного, інформаційного простору України). Для цих територій головним завданням є повернення в український національний простір під державний контроль України;

– території, на яких велися бойові дії (у тому числі ті, які певний час були окуповані, але згодом були звільнені та наразі перебувають під контролем України) та ті, що розташовані в зоні зіткнення. Ці території потребують невідкладної допомоги держави та суспільства, а підконтрольність Україні формує можливості для їх відновлення та встановлення миру на них;

– усі інші території Донецької та Луганської областей, що географічно є прилеглими до окупованих та деокупованих територій і також зазнали певних економічних втрат унаслідок розриву господарських зв'язків з окупованою територією, руйнування виробничої і транспортної інфраструктури та на яких значною мірою сконцентрувалися внутрішньо переміщені особи [1].

Загальну модель розробки стратегії відновлення та розбудови миру в Донбасі запропоновано на рисунку.



**Модель розробки стратегічних документів
щодо відновлення та розбудови миру в Донбасі**

Висновки. У подальшій перспективі досліджень передбачається розробка заходів щодо розробки механізмів узгодження стратегічних документів з бюджетним інвестиційним плануванням; внутрішнє узгодження стратегічних документів з документами стратегічного планування розвитку територіальних громад Донбасу. Серед питань, що потребують подальшого дослідження, слід також зазначити фінансування стратегії відновлення на основі акумуляції коштів міжнародних інституцій, бюджетного фінансування.

Список використаних джерел

1. **Внутрішньо переміщені** особи: від подолання перешкод до стратегії успіху : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк [та ін.] ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Київ, 2016. – 448 с.
2. **Гібридна** війна Росії проти України: уроки та висновки. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2107122-gibridna-vijna-rosii-proti-ukraini-uroki-ta-visnovki.html>.
3. **Концепція** Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. №892-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80#n9>.
4. **План** заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 жовт. 2014 р. № 1002-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2014-%D1%80#n7>.
5. **План** заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 січ. 2017 р. № 8-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8-2017-%D1%80#n15>.
6. **Світова** гібридна війна: український фронт : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – Київ : НІСД, 2017. – 496 с.
7. **Східноукраїнський** конфлікт в контексті глобальних трансформацій : зб. статей. Вип. 2. – Київ : Укр. ін-т стратегій глобального розвитку і адаптації, 2016. – 270 с.
8. **Східноукраїнський** конфлікт в контексті глобальних трансформацій / Український інститут стратегій глобального розвитку і адаптації; Український культурологічний центр; ТОВ «Східний видавничий дім». – Донецьк, 2015. – 364 с. – Режим доступу : http://xn----ctbjbaaa1cngqno8ec6vla.com.ua/2/Sh_dnoukrayinskiy-konfl_kt_Ukr.pdf.

List of references

1. **Vnutrishno** peremishcheni osoby: vid podolannia pereshkod do stratehii uspihku : monohrafiia / O. F. Novikova, O. I. Amosha, V. P. Antoniuk [ta in.] ; NAN Ukrainy, In-t ekonomiky prom-sti. – Kyiv, 2016. – 448 s.

2. **Hibrydna** viina Rosii protyv Ukrainy: uroky ta vysnovky. – Rezhym dostupu : <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2107122-gibridna-vijna-rosii-proti-ukraini-uroki-ta-visnovki.html>.

3. **Kontsepsiia** Derzhavnoi tsilovoi prohramy vidnovlennia ta rozbudovy myru v skhidnykh rehionakh Ukrainy : skhvaleno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 serpnia 2016 r. №892-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/892-2016-%D1%80#n9>.

4. **Plan** zakhodiv z orhanizatsii vidnovlennia poshkodzhenykh (zruinovanykh) ob'ektiv sotsialnoi i transportnoi infrastruktury, zhytlovoho fondu ta system zabezpechennia zhyttiediialnosti na terytorii Donetskoï ta Luhanskoï oblastei : zatverdzheno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 zhovt. 2014 r. № 1002-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2014-%D1%80#n7>.

5. **Plan** zakhodiv, spriamovanykh na realizatsiiu deiakykh zasad derzhavnoi vnutrishnoi polityky shchodo okremykh raioniv Donetskoï ta Luhanskoï oblastei, de orhany derzhavnoi vlady tymchasovo ne zdiisniuiut svoi povnovazhennia : zatverdzheno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 sich. 2017 r. № 8-r. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8-2017-%D1%80#n15>.

6. **Svitova** hibrydna viina: ukrainskyi front : monohrafiia / za zah. red. V. P. Horbulina. – Kyiv : NISD, 2017. – 496 s.

7. **Skhidnoukrainskyi** konflikt v konteksti hlobalnykh transformatsii : zb. statei. Vyp. 2. – Kyiv : Ukr. in-t stratehii hlobalnoho rozvytku i adaptatsii, 2016. – 270 s.

8. **Skhidnoukrainskyi** konflikt v konteksti hlobalnykh transformatsii / Ukrainskyi instytut stratehii hlobalnoho rozvytku i adaptatsii; Ukrainskyi kulturolohichniy tsentr; TOV «Skhidnyi vydavnychyï dim». – Donetsk, 2015. – 364 s. – Rezhym dostupu : http://xn----ctbjbaaa1cngqno8ec6vla.com.ua/2/Sh_dnoukrayinskiy-konfl_kt_Ukr.pdf.

Надійшла до редколегії 09.06.17